

Mutaciones y reconfiguraciones de la cooperación internacional para el desarrollo

Transformations and Reconfiguration of International Cooperation for Development

Bruno Ayllón Pino

Docente e Investigador del programa Prometeo, adscrito a la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.

Correo electrónico: bruno.ayllon@iaen.edu.ec

La publicación del número 47 de la revista Íconos (septiembre, 2013) constituye una magnífica noticia para la incipiente comunidad epistémica de académicos, profesionales y activistas de la cooperación para el desarrollo en Ecuador. En efecto, a pesar del creciente interés que el tema suscita en las universidades, organismos oficiales y en ciertos sectores de la sociedad civil ecuatoriana —a la vez que el país incrementa su perfil como oferente de cooperación— faltaban obras de referencia que permitiesen acompañar los debates actuales en torno a temas como la crisis de la ayuda internacional, las nuevas métricas en la financiación del desarrollo o la presencia de los mal llamados ‘donantes emergentes’, en regiones como Latinoamérica o África, y en sectores abandonados por los donantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) como el desarrollo agrícola.

Bajo el provocador y casi hermenéutico título de “Vía Crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?”, la presentación del Dossier, a cargo de Daniele Benzi, marca la pauta y el tono del sentido de los artículos que fueron seleccionados para componer este número de la revista. Y lo hace a partir de figuras metafóricas que son solo verdaderas parcialmente. En mi opinión, ni “vía crucis” ni “crisis terminal” ni “resurrección”, sino mutaciones y reconfiguraciones del viejo sistema de ayuda que responden a los procesos estructurales de desplazamiento y cambio de la riqueza —con su corolario en la traducción del poder económico en poder político— que se registran en este siglo XXI.

En efecto, se trata del “Ascenso del Sur”, como tituló el último Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por cierto una lectura imprescindible para entender el trasfondo y el calado de las transformaciones de la cooperación internacional. Transformaciones que tienen mucho que ver con el escenario de crisis del modelo de desarrollo de capitalismo fi-

nanciero desregulado de los principales donantes de la OCDE y que ha producido una reducción drástica de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), e incluso la retirada o disminución de la misma en muchos países latinoamericanos, como Ecuador. Al contrario de lo que la presentación del Dossier pudiera inducir a pensar, la cooperación internacional para el desarrollo está más viva que nunca, gracias en parte a la ruptura del monopolio de la “solidaridad internacional” que ha propiciado la irrupción de los países emergentes y de otros países de renta media en el panorama de la ayuda internacional.

Basta mirar al horizonte del año 2015, fecha establecida para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y a la más que probable proclamación de una nueva agenda que integre objetivos de lucha contra la pobreza y la desigualdad y metas de desarrollo sostenible, para comprender la necesidad imperiosa de contar con la experiencia de los países del Sur Global, tanto con sus programas de cooperación técnica que diseminan soluciones y políticas públicas de inclusión social como con sus flujos de comercio e inversión Sur-Sur y Sur-Norte; estos últimos, por cierto, cada día más crecientes.

Los países en desarrollo, y de manera destacada los emergentes, han sido decisivos para mitigar algunos de los impactos de la crisis económica y han representado una contribución adicional para el esfuerzo colectivo de cumplimiento de los ODM. Y ahora puede que haya llegado la hora de que avancen con propuestas de cooperación Sur-Norte que permitan a países postrados por la crisis, como España, conocer de primera mano sus experiencias de resistencia democrática a las imposiciones pasadas de organismos internacionales, con las consecuencias conocidas de incremento de la pobreza, intensificación de la desigualdad y distribución inequitativa de los costes sociales del ajuste fiscal.

No cabe duda que la crisis está afectando a los flujos de AOD de los miembros de la OCDE, mucho más los de aquellos países más alcanzados por sus efectos. En otros países del Norte a las tendencias restrictivas en la financiación de su cooperación se une la selectividad y la reorientación de sus programas, al calor de acontecimientos como la Primavera Árabe o el desafío del narcotráfico en Centroamérica y México. Estos hechos acrecientan los temores, reales o imaginarios, sobre avalanchas migratorias, estrangulamientos energéticos, crisis de seguridad y nuevas demandas de intervención para estabilizar regiones convulsas y responder a necesidades humanitarias.

En este contexto se han escuchado voces que argumentan a favor de que la cooperación Sur-Sur (CSS) ocupe el espacio dejado por los países de la OCDE, con la garantía del apoyo que estos ofrecerían bajo la forma de iniciativas de cooperación triangular. Ese fue el mensaje que algunos países desarrollados en circunstancias particulares, como Japón, transmitieron en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre Países Menos Desarrollados (Estambul, 9 a 13 de mayo de 2011) con el

objetivo de que los ‘donantes emergentes’ compensasen el recorte de la AOD, proponiendo que la CSS fuese contabilizada en una nueva categoría: la ‘ayuda global al desarrollo’.

Son cantos de sirena que pretenden que los países en desarrollo orienten su brújula hacia el Norte. Se trata de un proceso en marcha de cooptación y desviación de la CSS de su vocación de transformación estructural, de denuncia de unas relaciones internacionales asimétricas y de reivindicación de un orden mundial regido por relaciones justas y equitativas. Una cooperación que contesta y, en cierta medida, subvierte contra-hegemónicamente las reglas establecidas en los últimos setenta años por las potencias occidentales en el sistema de ayuda.

Pues bien, a abordar algunos de estos temas pero desde otros enfoques se dedican los artículos de los autores que superaron proceso de evaluación de la revista Íconos. Podemos identificar dos grandes tendencias en sus contenidos: aquellos autores que se centran en las dinámicas de crisis (Domínguez y Unceta) y aquellos otros que se centran en el análisis de la presencia de las denominadas “potencias emergentes” en África y América Latina, más concretamente Brasil y China: Goulet, Sabourin y Gabas, por una parte y Abdenur y Marcondes por otra. Un quinto artículo (Zamora) nos presenta un estudio de caso crítico sobre la cooperación de la Unión Europea en la región del Magdalena medio en Colombia.

Los artículos que hemos identificado con la dinámica de crisis comparten el común denominador de afirmar la “crisis de identidad” del sistema de ayuda y de constatar su fracaso en el cumplimiento de las metas que se propusieron en las diferentes conferencias internacionales relacionadas con los ODM o con la agenda de eficacia y calidad. Mientras Domínguez enfatiza la profunda incoherencia en la aplicación de la agenda de “coherencia de políticas para el desarrollo” y el maquillaje contable en marcha para inflar, aún más, los cálculos de la AOD de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)/OCDE, Unceta prefiere señalar las “renovadas” justificaciones que podría hacer “resucitar” a la tradicional cooperación (creación de nuevos espacios para el capital privado, nuevo panorama de las desigualdades, cuestiones ambientales, etc.) y propone un cuestionamiento de los objetivos, los instrumentos y los actores sobre los que se ha asentado la ayuda al desarrollo. En el fondo de los dos artículos se halla latente una cuestión medular: ¿qué modelo de desarrollo se quiere difundir a través de la cooperación?

Sin que los autores lleguen a afirmarlo taxativamente, se puede interpretar que no es apenas la crisis económica la única causa de la crisis de identidad del régimen de ayuda. En realidad estamos ante un proceso de más hondo calado derivado, entre otros factores, del cuestionamiento de la eficacia de la cooperación para producir resultados de desarrollo que sean durables y vigorosos. No se trata apenas de una nueva ‘fatiga del donante’, en versión 2.0 (la primera fue en los años noventa). En esta ocasión la cuestión central es el agotamiento del modelo financiero especulativo

capitalista de desarrollo (o de subdesarrollo, mejor dicho) y, como consecuencia, de la cooperación que se realiza desde el ámbito de la OCDE para expandirlo.

En los artículos que podemos catalogar en la rúbrica de “nuevos donantes” –aunque estos lleven ya casi 50 años haciendo cooperación y no realicen donaciones *stricto sensu*, pues no transfieren recursos financieros a los tesoros nacionales de los países con los que cooperan–, predominan dos visiones contrapuestas. Una primera, sesgada y críticamente interesada, en el artículo sobre la cooperación de Brasil y China en la agricultura de África, escrito por investigadores franceses del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica (CIRAD). Una segunda, mucho más equilibrada, pero no por ello acrítica, escrita por investigadores brasileños del centro BRICS de Río de Janeiro. Mientras que el artículo de los colegas franceses comete el error tan habitual de mirar a la cooperación de los países emergentes con las lentes analíticas de la OCDE y aplicar universalmente las categorías conceptuales elaboradas por ellos a una realidad diferente, los colegas brasileños, bastante más ecuanimes, presentan el desafío político y económico que la cooperación china plantea al tradicional régimen de ayuda, al centrar su análisis en Latinoamérica. Como afirman Abdenur y Marcondes, la creciente presencia china en el mundo, y en la región, es reflejo de un cambio geopolítico que “incide sobre los cálculos estratégicos” de los actores de la asistencia para el desarrollo.

El último de los artículos constituye un magnífico estudio de caso de las contradicciones de la cooperación de la Unión Europea, que guiada ciegamente por uno de los principios de la Declaración de París (2005), el de alineamiento a las políticas de los receptores (automático y acrítico en este ejemplo), sostiene las estrategias de “desarrollo alternativo” basadas en el cultivo de la palma africana del Gobierno colombiano en la región del Magdalena Medio. Para el autor, estamos ante un modelo de “desarrollo excluyente” asociado a “violaciones de derechos humanos”.

En conclusión, este Dossier de la revista Íconos abre la oportunidad de profundizar en el debate y la reflexión sobre la cooperación, aunque deja pendiente la asignatura de concentrar el análisis también sobre la cooperación en Ecuador y sobre las experiencias que el país está compartiendo en formatos Sur-Sur y triangular.